

Az.: 2 A 60/16
5 K 697/15

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Frau
2. des Herrn
beide wohnhaft:

- Kläger -
- Berufungsbeklagte -

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Landeshauptstadt Dresden
vertreten durch den Oberbürgermeister
dieser vertreten durch das Rechtsamt
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Beklagte -
- Berufungsklägerin -

wegen

Kosten der Schülerbeförderung
hier: Berufung

hat der 2. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Dr. Grünberg, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Hahn und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Dr. Henke aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 28. November 2017

für Recht erkannt:

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 17. Dezember 2015 - 5 K 697/15 - wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Kläger begehren von der beklagten Landeshauptstadt Dresden die Erstattung von Schülerbeförderungskosten.
- 2 Der am 25. Juni 1997 geborene Sohn J der Kläger besuchte im Schuljahr 2014/2015 die Jahrgangsstufe 11 des M-C-Gymnasiums in D; er wohnte bei seinen Eltern. Unter dem 22. September 2014 beantragten die Kläger bei der Beklagten die Erstattung der Kosten für die Beförderung ihres Sohnes mit öffentlichen Verkehrsmitteln zum Gymnasium ab dem 1. September 2014. Dies lehnte die Beklagte mit Bescheid vom 28. Oktober 2014 ab. Nach ihrer Satzung über die Erstattung der notwendigen Schülerbeförderungskosten sei Schülern allgemeinbildender Schulen ab Klassenstufe 11 ein Schulweg bis 35 km zumutbar. Dieser werde mit einer Länge von 7,6 km nicht erreicht, so dass kein Anspruch auf eine Kostenerstattung bestehe. Den dagegen erhobenen Widerspruch wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 2. April 2015 im Wesentlichen aus den Gründen des Ausgangsbescheids zurück.
- 3 Mit Urteil vom 17. Dezember 2015 - 5 K 697/15 - verpflichtete das Verwaltungsgericht Dresden die Beklagte, den Klägern die Kosten der notwendigen Schülerbeförderung ihres Sohnes von dessen Wohnort im H weg .. in D zum M-C-Gymnasium und zurück mit öffentlichen Verkehrsmitteln abzüglich des satzungsgemäß festgelegten Eigenanteils für das Schuljahr 2014/2015 zu erstatten, und

hob den Bescheid vom 28. Oktober 2014 und den Widerspruchsbescheid vom 2. April 2015 auf. Der Erstattungsanspruch folge aus der Schülerbeförderungssatzung der Beklagten. Dem Anspruch stehe nicht entgegen, dass ein notwendiger Schulweg bis zu einer Mindestentfernung von 35 km für Schüler allgemeinbildender Schulen ab Klassenstufe 11 ohne Anspruch auf Übernahme von Beförderungskosten als zumutbar gelte. Die Vorschrift verstoße gegen § 23 Abs. 3 Satz 1 SchulG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und sei damit rechtswidrig und nicht anzuwenden. Bis zu einer Neuregelung könnten sich die Kläger daher auf die für Schüler der Klassenstufe 5 bis 10 geltende Mindestentfernung von 3,5 km berufen.

- 4 Die Rechtswidrigkeit ergebe sich daraus, dass § 4 Abs. 1 der Satzung in sachwidriger Weise zwischen Schülern der 5. bis 10. Klasse einerseits und Schülern der 11. und 12. Klasse andererseits differenziere. § 23 Abs. 3 SchulG verlange die Abdeckung einer schulischen Grundversorgung. Diese erstrecke sich auf die gesamte schulpflichtige Zeit, weil während dieser Zeit „regelmäßig auftretende, insbesondere finanzielle Bedürfnisse“ durch den Schulbesuch entstünden.
- 5 Die Regelung benachteilige Elft- und Zwölftklässler gegenüber Erst- bis Neunt- bzw. Zehntklässlern erheblich, ohne dass hierfür ein sachlicher Grund ersichtlich wäre. Kein sachlicher Grund liege in der Unterscheidung zwischen Vollzeit- und Berufsschulpflicht sowie zwischen Schülern im Realschulzweig, die den Realschulabschluss am Ende der 10. Schulklasse erwerben, und denjenigen, die eine 11. oder 12. Schulklasse besuchten; auch insoweit bestehe wegen der Schulpflicht der allgemeine Anspruch auf die schulische Grundversorgung, der nicht auf den angestrebten Schulabschluss abstelle. Ein sachlicher Grund liege weiterhin nicht darin, dass Elft- bzw. Zwölftklässler ältere Schüler seien. Zwar unterscheide die Beklagte zu Recht zwischen Erst- bis Viertklässlern, denen ein Schulweg von 2 km, und Fünft- bis Zehntklässlern, denen ein Schulweg von 3,5 km zu Fuß oder mit dem Fahrrad zugemutet werden könne. Für die Elft- und Zwölftklässler werde dieser Maßstab außer Acht gelassen; von ihnen werde ein Schulweg von 35 km zu Fuß oder mit dem Fahrrad verlangt, so dass sie einen Schulweg von weit über einer Stunde zurücklegen müssten. Elft- und Zwölftklässler einer allgemeinbildenden Schule könnten die Beförderung auch nicht selbst bezahlen, weil sie kein Geld verdienten. Die Festlegung im Landesentwicklungsplan, der für Gymnasien größere Einzugsbereiche vorsehe,

habe keine Auswirkung auf die Frage, ab welchem Schulweg ein Anspruch auf Erstattung von Beförderungskosten im Rahmen der schulischen Grundversorgung bestehe.

- 6 Trotz des der Beklagten bei der Regelung der Kostenerstattung zustehenden Gestaltungsspielraums, könne das Verwaltungsgericht dem Verpflichtungsbegehren der Kläger ausnahmsweise im Wege richterlicher Lückenschließung in vollem Umfang stattgeben. Dies führe dazu, dass der von der Beklagten begangene Gesetzes- und Verfassungsverstoß durch die Erstattung der notwendigen Schülerbeförderungskosten auf Grundlage einer Mindestentfernung von 3,5 km vorzunehmen sei. Zwar habe der Satzungsgeber hinsichtlich der Erstattungsregelung für den Schulweg von Elft- und Zwölftklässlern nicht nur eine rechtmäßige Entscheidungsmöglichkeit, sondern einen Gestaltungsspielraum. Dieser sei allerdings begrenzt, weil ein Schulweg von mehr als 60 Minuten nach der Rechtsprechung des Sächsischen Obergerichts grundsätzlich unzumutbar sei. Da ein durchschnittlicher Fußgänger 12 bis 15 Minuten für einen Kilometer brauche, könnten Elft- und Zwölftklässler nur bei einer Entfernung zwischen Wohnort und Schule von weniger als fünf Kilometern von der Beförderungskostenerstattung ausgenommen werden. Dieser Gestaltungsspielraum habe vorliegend allerdings keine Auswirkungen, weil der Sohn der Kläger 7,6 km von der Schule entfernt wohne.
- 7 Gegen das Urteil hat die Beklagte die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt, zu deren Begründung sie ausführt: Der Sohn der Kläger wohne nur ca. 1,1 km vom Gymnasium K entfernt, das ebenso wie das M-C-Gymnasium ein künstlerisches, naturwissenschaftliches und gesellschaftswissenschaftliches Profil habe. Dass ihr Sohn sich erfolglos um die Aufnahme am Gymnasium K bemüht habe, hätten die Kläger weder vorgetragen noch bewiesen. Unberücksichtigt geblieben sei zudem, dass erhebliche Finanzmittel der Beklagten zur Reduzierung der notwendigen Kosten der Schülerbeförderung bereitgestellt würden, ohne dass die Schüler bzw. deren Sorgeberechtigte dies separat beantragen müssten. Zu dieser Grundfinanzierung, d. h. Kostenentlastung der Eltern bzw. Schüler, kämen die Erstattungsmöglichkeiten nach der Schülerbeförderungssatzung hinzu. Das Unterschreiten der dort normierten Mindestentfernungen bedeute also nicht den Ausschluss jeglicher finanzieller Unterstützung, sondern nur, dass erst ab dem Überschreiten der Mindestentfernungen

eine weitere Reduzierung der Kosten des notwendigen Schulwegs möglich sei. Hätte das Verwaltungsgericht den Sachverhalt ausermittelt, hätte es nicht zu der Auffassung gelangen können, dass den Klägern Kosten entstanden seien, deren Ausgleich § 23 Abs. 3 SächsSchulG verlange. Vielmehr hätte es berücksichtigen müssen, dass die Kläger beim Erwerb der ermäßigten Fahrkarte bereits in den Genuss einer 25%igen Förderung kämen und darüber hinaus Kosten für die Schülerbeförderung gänzlich vermeidbar gewesen wären, wenn ihr Sohn das nächstgelegene Gymnasium in K gewählt hätte.

- 8 Die Regelung über die Mindestentfernung von 35 km sei eine taugliche Grundlage für die Anspruchsablehnung. Zwar diene § 23 Abs. 3 SächsSchulG der Abdeckung der schulischen Grundversorgung, eine 100%ige Kostenerstattung verlange die Vorschrift jedoch nicht. Gerade nach dem vom Verwaltungsgericht zitierten Urteil des Sächsischen Obergerichts vom 24. Juli 2012 (2 C 16/10) gewährleiste die Vorschrift die Schülerbeförderung nicht uneingeschränkt; Beschränkungen des gesetzlichen Anspruchs auf Schülerbeförderung bzw. Kostenerstattung dürften lediglich nicht unzumutbar sein. Die Beklagte habe davon ausgehen dürfen, dass die ihr durch das Schulgesetz übertragenen Aufgaben und finanziellen Verpflichtungen auch aus Sicht des Landesgesetzgebers nicht weiter reichen könnten, als es die ihr vom Freistaat Sachsen für die Erfüllung dieser Aufgabe zur Verfügung gestellten Mittel zuließen, der Landesgesetzgeber mithin selbst eine lediglich 25%ige Erstattung als zumutbar ansehe. Jedenfalls werde der gesetzliche Anspruch auf Schülerbeförderung bzw. Kostenerstattung für Schüler der Klassen 11 und 12 nicht durch die für sie geltende Mindestentfernung von 35 km unzumutbar eingeschränkt. Die überwiegende Mehrzahl der Dresdner Schüler der Sekundarstufe II könne ein Gymnasium in Wohnortnähe zu Fuß oder mit dem Fahrrad innerhalb von 60 Minuten erreichen.
- 9 Die Differenzierung zwischen Schülern der Sekundarstufe I und der Sekundarstufe II verstoße nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Bei Einführung der Mindestentfernung von 35 km im Jahr 1993 habe die Beklagte für die Mehrzahl der Schüler vom Realschulabschluss am Ende der Klasse 10 als „Normalfall“ ausgehen dürfen. Ab Klasse 11 ergebe sich eine größere Vergleichbarkeit mit Schülern berufsbildender Schulen, die ebenfalls erst ab dieser Entfernung in den Genuss einer

weitergehenden Kostenerstattung kämen. In beiden Fällen sei der Erwerb der Abo-Monatskarte als erschwinglich anzusehen.

- 10 Die Beklagte habe ferner die ab einem Alter von etwa 16 Jahren erhöhte Selbständigkeit und das veränderte private Mobilitätsverhalten zum Anlass für eine deutlich höhere Mindestentfernung nehmen dürfen. Diese Grenze entspreche dem Ziel des Landesentwicklungsplans 2013, Gymnasien der Landkreise so auszulasten, dass keine Klassen oder Schulstandorte geschlossen werden müssten. Durch eine begrenzte Erstattung der Beförderungskosten werde bei Schülern der Klassen 11 und 12 die Anziehungskraft Dresdner Gymnasien gesenkt. Schließlich würde die vom Verwaltungsgericht als zulässig erachtete Mindestentfernung von 5 km zu Mehrbelastungen von 1,2 bis 1,4 Mio. € führen.
- 11 Wenn § 4 Abs. 1 Buchst. c der Satzung - wie das Verwaltungsgericht meine - rechtswidrig und unanwendbar wäre, wäre die Frage der Kostenerstattung ungeregelt geblieben und könne nicht im Wege „richterlicher Lückenschließung“ beantwortet werden. Eine Ermessensreduzierung „auf Null“ der Beklagten als Satzungsgeberin im Sinne einer zumutbaren Mindestentfernung von 5 km habe das Verwaltungsgericht zu Unrecht bejaht. Diese Entfernung betreffe nur die zu Fuß zu bewältigende Strecke. Schülern ab Klasse 11 könne aber durchaus ein Fahrradweg von (täglich zweimal) 8 bis 11 km zugemutet werden. Weitere Gestaltungsmöglichkeiten - etwa die Beschränkung der Beförderung und Kostenerstattung auf die nächstgelegene Schule oder die Erhöhung der Eigenanteile - habe das Verwaltungsgericht ebenfalls unberücksichtigt gelassen.
- 12 Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 17. Dezember 2015 - 5 K 697/15 - zu ändern und die Klage abzuweisen.
- 13 Die Kläger beantragen,

die Berufung zurückzuweisen.
- 14 Sie verteidigen das angefochtene Urteil.

- 15 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Behördenakten der Beklagten, die Gerichtsakten des Verwaltungsgerichts Dresden und die Gerichtsakten des Berufungsverfahrens verwiesen.

Entscheidungsgründe

- 16 Die zulässige Berufung der Beklagten hat keinen Erfolg.
- 17 Die Kläger haben für das Schuljahr 2014/2015 Anspruch auf Erstattung der Kosten für die Beförderung ihres Sohnes mit öffentlichen Verkehrsmitteln auf dem Weg von der Wohnung in D zum Besuch des M-C-Gymnasiums in D und zurück. Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte daher unter Aufhebung ihres Bescheids vom 28. Oktober 2014 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 2. April 2015 zu Recht in diesem Umfang zur Kostenerstattung verpflichtet (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).
- 18 1. Der Erstattungsanspruch folgt dem Grunde nach aus § 23 Abs. 3 Satz 1 SächsSchulG. Danach sind Träger der notwendigen Beförderung der Schüler auf dem Schulweg bei öffentlichen Schulen und staatlich genehmigten Ersatzschulen freier Träger der Landkreis oder die Kreisfreie Stadt, in deren Gebiet sich die Schule befindet. Die Vorschrift weist den Trägern nicht nur die Aufgabe der Schülerbeförderung zu, sondern vermittelt den Schülern auch ein entsprechendes Recht, die Schülerbeförderungspflicht einzufordern. Insofern dient § 23 Abs. 3 Satz 1 SächsSchulG nicht nur öffentlichen Interessen, sondern zumindest auch dem Schutz der Individualinteressen des Schülers, seine Schule zumutbar und zu erschwinglichen Kosten zu erreichen.
- 19 Nach § 23 Abs. 3 Satz 1 SächsSchulG sind die Träger zur Beförderung nur im „notwendigen“ Umfang verpflichtet. Die näheren Einzelheiten dürfen sie nach Satz 2 durch Satzung regeln. Hierbei können insbesondere Umfang und Abgrenzung der notwendigen Beförderungskosten einschließlich der Festsetzung von Mindestentfernungen (Nr. 1), die Höhe und das Verfahren der Erhebung eines Eigenanteils des Schülers oder der Eltern (Nr. 2), Pauschalen oder Höchstbeträge für die Kostenerstattung sowie Ausschlussfristen für deren Geltendmachung (Nr. 3) und das Verfahren der Kostenerstattung zwischen den Schülern beziehungsweise Eltern

und Schulträgern sowie zwischen verschiedenen Schulträgern (Nr. 4) geregelt werden. Bei der Bestimmung von Umfang und Abgrenzung der notwendigen Beförderungskosten ist dem Satzungsgeber ein weiterer Gestaltungsspielraum eingeräumt, bei dessen Ausgestaltung er aber zu beachten hat, dass der Landesgesetzgeber die Träger zur notwendigen Beförderung verpflichtet hat. Beschränkungen des Anspruchs auf Schülerbeförderung dürfen daher nicht unzumutbar sein (vgl. Senatsbeschl. v. 16. April 2009, SächsVBl. 2009, S. 171 ff.; st. Rspr.).

- 20 a) Von der Satzungsermächtigung hat die Beklagte mit ihrer am 1. August 2014 in Kraft getretenen Satzung der Landeshauptstadt Dresden über die Erstattung der notwendigen Schülerbeförderungskosten (Satzung Schülerbeförderungskosten-Erstattung) vom 27. März 2014 (im Folgenden: SBS) Gebrauch gemacht, die im vorliegend im Streit stehenden Schuljahr 2014/2015 galt und daher anzuwenden ist. Gemäß § 1 Abs. 1 regelt die Satzung nach Maßgabe der jeweils geltenden gesetzlichen Vorschriften zur notwendigen Schülerbeförderung die Anspruchsberechtigung, die Kostenerstattung, die Beförderungsleistungen und die Eigenanteilserhebung. Anspruchsberechtigt sind Schüler, die - wie der Sohn der Kläger - ihren Wohnsitz im Freistaat Sachsen haben und u. a. ein Gymnasium im Gebiet der Landeshauptstadt Dresden besuchen, sofern sie die Erstattungsvoraussetzungen gemäß den Bestimmungen dieser Satzung erfüllen (§ 2 Abs. 1 Buchst. a SBS). Erstattungsfähig sind die Kosten der notwendigen Schülerbeförderung im Sinne des Schulgesetzes; diese umfasst alle im unmittelbaren Zusammenhang mit der Teilnahme am stundenplanmäßigen Unterricht notwendigen Fahrten zwischen Wohnung und Schule („Schulwegfahrten“; § 1 Abs. 2 Satz 1 SBS). Maßgebend für die Bestimmung des notwendigen Schulwegs bei Schulwegfahrten ist im Regelfall die Länge der kürzesten regelmäßig nicht besonders gefährlichen öffentlichen Wegstrecke vom Ausgang des Wohngrundstücks bis zum nächstgelegenen benutzbaren Eingang des Schulgrundstücks. Für Schüler mit Wohnsitz in Dresden ist dies der kürzeste regelmäßig nicht besonders gefährliche Fußweg (§ 3 Abs. 1 Buchst. a SBS). Ein notwendiger Schulweg in diesem Sinne gilt nach § 4 Abs. 1 SBS bis zu folgenden Mindestentfernungen ohne Anspruch auf Übernahme von Beförderungskosten als zumutbar: bis 2 km für die Schüler der Klassenstufen 1 bis 4 (Buchst. a), bis 3,5 km für die Schüler der Klassenstufen 5 bis 10 (Buchst. b) und bis 35 km für die Schüler

allgemeinbildender Schulen ab Klassenstufe 11 und für die Schüler berufsbildender Schulen (Buchst. c).

- 21 Der Sohn der Kläger erfüllte diese Voraussetzungen im Schuljahr 2014/2015 insofern nicht, als die Wegstrecke zwischen Wohnung und Schule, wovon die Beteiligten übereinstimmend ausgehen, 7,6 km beträgt. Damit unterschreitet der von ihm zurückzulegende notwendige Schulweg zwar die in § 4 Abs. 1 Buchst. c SBS für Schüler ab Jahrgangsstufe 11 eines allgemeinbildenden Gymnasiums festgelegte Mindestentfernung von 35 km. Hieraus kann die Beklagte eine Ablehnung des von den Klägern geltend gemachten Anspruchs auf Erstattung der Kosten für die Beförderung ihres Sohnes mit öffentlichen Verkehrsmitteln zwischen Wohnung und Schule indessen nicht herleiten.
- 22 b) Wie dargelegt, verpflichtet § 23 Abs. 3 SächsSchulG die Träger der Schülerbeförderung zur notwendigen Beförderung und zur Erstattung der notwendigen Beförderungskosten. Bei der Regelung der ihnen gesetzlich auferlegten Erstattung von Schülerbeförderungskosten besitzen sie einen weiten Gestaltungsspielraum, in welchem Umfang und auf welche Art sie eine Erstattungsregelung treffen. Zwar lässt der den Trägern eingeräumte Entscheidungsrahmen bei der Festlegung von Mindestentfernungen eine Typisierung und Pauschalierung, etwa durch Anknüpfung an bestimmte Schülerjahrgänge oder Klassenstufen, zu. Eine solche Regelung muss indes den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 18 Abs. 1 SächsVerf beachten.
- 23 Der allgemeine Gleichheitssatz verbietet es dem Normgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit gleichartige Regelungen verlangen, ungleich zu behandeln. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich unterschiedliche Grenzen für den Normgeber, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen. Bei der Bestimmung staatlicher Leistungen, wie der Übernahme von Schülerbeförderungskosten, belässt der allgemeine Gleichheitssatz dem Normgeber einen weiten Spielraum zur Gestaltung der finanziellen Förder- und Ausgleichsbedingungen. Es bleibt seinem Ermessen überlassen, in welcher Weise er dem Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung trägt. Eine Ungleichbehandlung verletzt den

Gleichheitssatz aber dann, wenn dafür jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt. Der Gleichheitssatz verbietet einen gleichheitswidrigen Begünstigungsausschluss, indem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird. Der Gestaltungsspielraum des Normgebers endet dort, wo eine ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist und mangels einleuchtender Gründe als willkürlich beurteilt werden muss (vgl. BVerfG, Beschl. v. 8. Juni 2004, BVerfGE 110, 412, 431; Beschl. v. 11. Januar 2005, BVerfGE 112, 164, 174; Beschl. v. 21. Juni 2006, BVerfGE 116, 164, 180; Senatsurt. v. 24. Juli 2012 - 2 C 16/10 -, juris Rn. 49, 50 zur Beschränkung des Anspruchs auf Erstattung der Kosten der Schülerbeförderung).

- 24 In Anwendung dieser Grundsätze erweist sich die Satzungsregelung in § 4 Abs. 1 Buchst. c SBS als rechtswidrig.
- 25 c) Nach § 4 Abs. 1 SBS findet eine Erstattung der Beförderungskosten nicht statt, wenn der vom Schüler zurückzulegende Weg zwischen Wohnung und Schule eine bestimmte Mindestentfernung unterschreitet; in diesen Fällen gilt der Schulweg als zumutbar. Während die Mindestentfernung für Schüler der Klassenstufen 1 bis 4 bei 2,0 km und für Schüler der Klassenstufen 5 bis 10 bei 3,5 km liegt, gilt für Schüler allgemeinbildender Schulen ab Klassenstufe 11 eine Mindestentfernung von 35 km. Die Regelung führt zu einer Benachteiligung solcher Schüler, die - wie der Sohn der Kläger - in Dresden wohnen und die Jahrgangsstufe 11 oder 12 (Sekundarstufe II) eines Gymnasiums in Dresden besuchen, gegenüber solchen Schülern, die ebenfalls in Dresden wohnen und die Klassenstufen 1 bis 4 einer Grundschule oder die Klassenstufen 5 bis 10 (Sekundarstufe I) einer Mittel-/Oberschule oder eines Gymnasiums in Dresden besuchen.
- 26 Wie eine Nachfrage des Senats bei der Beklagten ergeben hat, erhielten im Schuljahr 2016/2017 insgesamt 43 Schüler der Sekundarstufe II von Dresdner Gymnasien eine Erstattung ihrer Beförderungskosten. Von diesen wohnten 21 Schüler außerhalb von Dresden; sie erfüllten alle die Mindestentfernung von 35 km. Die verbleibenden 22 Schüler wohnten in Dresden und erfüllten die Mindestentfernung nicht; sie waren aufgrund eines von der Beklagten anerkannten Ausnahmegrundes, einer amtsärztlich

bescheinigten Notwendigkeit bzw. einer besonderen Gefährlichkeit des Schulwegs, zur Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel berechtigt, deren Kosten daher erstattet wurden. Die in § 4 Abs. 1 Buchst. c SBS vorgesehene Mindestentfernung von 35 km hat, wie die Beklagte letztlich selbst nicht in Abrede stellt, sonach zur Folge, dass Schüler der Sekundarstufe II mit Wohnsitz in Dresden der Sache nach keinen Anspruch auf Schülerbeförderung und Erstattung der Beförderungskosten haben. Damit hat die Beklagte ihren aus § 23 Abs. 3 SächsSchulG folgenden Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule hinsichtlich dieser Schülergruppe überschritten. Hierfür bestehen, anders als die Beklagte meint, keine sachlichen Rechtfertigungsgründe.

- 27 d) Nach § 23 Abs. 3 Satz 1 SächsSchulG sind die Träger der Schülerbeförderung zur Beförderung im „notwendigen“ Umfang verpflichtet. Soweit § 23 Abs. 3 Satz 2 SächsSchulG sie zur Regelung näherer Einzelheiten ermächtigt, erhält der Träger zwar die Befugnis, die Einzelheiten der grundsätzlich geschuldeten Beförderung und Erstattung der Beförderungskosten, insbesondere deren Umfang und Abgrenzung, durch Satzung zu bestimmen. Der dem Satzungsgeber insoweit zustehende weite Gestaltungsspielraum erlaubt dem Träger der Schülerbeförderung mit Blick auf seine gesetzliche Verpflichtung zur notwendigen Beförderung aus § 23 Abs. 3 Satz 1 SächsSchulG aber lediglich, die ihm obliegende Beförderungs- und Erstattungspflicht im Einzelnen auszugestalten. Dieses Recht umfasst zwar die Möglichkeit, den Anspruch auf Schülerbeförderung und Kostenerstattung zu begrenzen. Denn § 23 Abs. 3 SächsSchulG gebietet keine vollständige Freistellung der Schüler und Eltern von den Beförderungskosten und deren Übernahme durch den Träger der Schülerbeförderung. Die Träger dürfen den Umfang des Erstattungsanspruchs deshalb grundsätzlich durch die Festsetzung von Mindestentfernungen oder auch die Erhebung von Eigenanteilen einschränken, nicht aber ganz oder - wie hier - teilweise für bestimmte Fälle ausschließen. § 4 Abs. 1 Buchst. c SBS ist von der der Beklagten eingeräumten Satzungsermächtigung daher nicht gedeckt, weil die Vorschrift der Sache nach Fahrten von Schülern der Sekundarstufe II mit Wohnsitz in Dresden zwischen Wohnung und dem von ihnen besuchten Dresdner Gymnasium nicht als notwendige Beförderung ansieht und damit zugleich von der Erstattung der diesen Schülern entstehenden Beförderungskosten ausschließt.

- 28 Vor diesem Hintergrund lässt sich, entgegen der Auffassung der Beklagten, der vollständige Ausschluss dieser Schülergruppe von jeglichen Erstattungsleistungen nach ihrer Schülerbeförderungssatzung weder damit rechtfertigen, dass die neunjährige Vollzeitschulpflicht (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 SächsSchulG) nach der Klasse 9 mit dem Hauptschulabschluss oder der Klasse 10 mit dem Realschulabschluss (§ 6 Abs. 1 Satz 3 und 5, § 7 Abs. 7 SächsSchulG), mithin nach der Sekundarstufe I endet, noch mit dem üblicherweise höheren Alter der Schüler der Sekundarstufe II von 16 Jahren, das mit einer „deutlich erhöhten Selbständigkeit“ und einem „veränderten privaten Mobilitätsverhalten“ einhergehe. § 23 Abs. 3 SächsSchulG knüpft an keines dieser Unterscheidungskriterien als solches an, sondern begründet vielmehr einen gesetzlichen Anspruch der Schüler allgemeinbildender Schulen auf eine nach Dauer, Entfernung und Kosten des Schulwegs zumutbare Beförderung im „notwendigen“ Umfang zu der von ihnen besuchten Schule. Die Schülerbeförderungssatzung enthält ferner keine Regelung, die den Beförderungs- und Erstattungsanspruch der Schüler auf den Besuch der nächstgelegenen Schule begrenzt, so dass dahinstehen kann, ob der Sohn der Kläger am für ihn nächstgelegenen Gymnasium K hätte aufgenommen werden können. Gleiches gilt für den Einwand der Beklagten, dass die überwiegende Zahl der Schüler aus Dresden ein Gymnasium in Wohnortnähe innerhalb von 60 Minuten zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichen könne.
- 29 Dem kann die Beklagte nicht entgegenhalten, Schülern der Sekundarstufe II würden die Beförderungskosten jedenfalls teilweise dadurch erstattet, dass die Beklagte „eine Grundfinanzierung des Ausbildungsverkehrs in Höhe der hierfür vom Freistaat Sachsen zur Verfügung gestellten Mittel gewährleistet“. Darin liegt keine Erstattung von Beförderungskosten auf Grundlage von § 23 Abs. 3 SächsSchulG oder der Schülerbeförderungssatzung der Beklagten, um die es vorliegend allein geht. Rechtsgrundlage ist vielmehr das Gesetz zur Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNVFinAusG) vom 12. Dezember 2008 (SächsGVBl. S. 866, 883). Danach stellt der Freistaat Sachsen jährlich Mittel in bestimmter Höhe bereit, um die Landkreise und Kreisfreien Städte als Aufgabenträger für den öffentlichen Personennahverkehr beim Ausgleich der bei der Beförderung von Personen mit ermäßigten Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs bei den Verkehrsunternehmen im öffentlichen Personennahverkehr entstehenden

Mindereinnahmen zu unterstützen (§ 1 Abs. 1 ÖPNVFinAusG). Diese Zuwendungen sollen die Aufgabenträger des öffentlichen Personennahverkehrs wie die Beklagte in die Lage versetzen, flächendeckende vergünstigte Ausbildungstarife im Nahverkehr für Auszubildende und Schüler anzubieten. Gewährleistet wird durch diese Mittel indes lediglich ein Minimum an finanzieller Förderung des Schülerverkehrs. § 23 Abs. 3 SächsSchulG verpflichtet die Träger der Schülerbeförderung im eigenen Wirkungskreis aber darüber hinaus, die Schüler der in ihrem Gebiet gelegenen Schulen nicht nur zumutbar, sondern auch zu erschwierigen Kosten zur Schule zu befördern. Von daher handelt es sich weder bei den Zuwendungen des Freistaats Sachsen zur Unterstützung des Ausbildungsverkehrs noch bei den von der Beklagten angesprochenen, Inhabern des Dresden-Passes oder Anspruchsberechtigten auf Leistungen der Bildung und Teilhabe nach dem Zweiten und Achten Buch Sozialgesetzbuch für die kostengünstigste Schülermonatskarte gewährten Ermäßigungen um Erstattungsleistungen i. S. v. § 23 Abs. 3 SächsSchulG. Diese Leistungen richten sich nach anderen gesetzlichen Grundlagen oder werden freiwillig erbracht. Im Rahmen der ihr in § 23 Abs. 3 Satz 2 SächsSchulG erteilten Ermächtigung zur Ausgestaltung ihrer Schülerbeförderungssatzung kann die Beklagte die Schüler und Eltern deshalb nicht hierauf, insbesondere nicht auf die durch die staatlichen Zuwendungen zum Ausbildungsverkehr bewirkten vergünstigten Ausbildungs- und Schülertarife verweisen. § 23 Abs. 3 SächsSchulG begründet vielmehr eine demgegenüber eigenständige Beförderungs- und Kostenerstattungspflicht der Träger der Schülerbeförderung.

- 30 Darüber hinaus haben die staatlichen Zuschüsse zum Ausbildungsverkehr eine generelle Ermäßigung der Ausbildungs- und Schülertarife im Nahverkehr zur Folge. Der Erwerb der auf diese Weise verbilligten Schülerfahrkarten knüpft, wie die Beklagte in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bestätigt hat, allein an die (ggfls. nachzuweisende) Eigenschaft des Erwerbers als Schüler an. Der finanzielle Vorteil aus den staatlichen Zuwendungen im Ausbildungsverkehr kommt somit unterschiedslos allen Schülern zugute. Demgegenüber besteht die Beförderungs- und Erstattungspflicht der Träger der Schülerbeförderung aus § 23 Abs. 3 SächsSchulG nach ihrem Sinn und Zweck gerade gegenüber solchen Schülern, die ihre Schule nicht ohne die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel zumutbar erreichen können (vgl. BVerwG, Beschl. v. 22. Oktober 1990 - 7 B 128.90 -, juris Rn. 4). Diesem Gedanken

wird der Hinweis der Beklagten auf die von ihr bereit gestellten Schülerfahrkarten, die ihre Grundlage in den ihr vom Freistaat Sachsen zugewandten Mitteln zur Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im öffentlichen Personennahverkehr haben, nicht gerecht. Diese Fahrkarten können von allen Schülern erworben werden, unabhängig davon, ob sie auf eine Beförderung zu der von ihnen besuchten Schule angewiesen sind, weil sie diese sonst nicht zumutbar erreichen können, oder nicht, weil sie die Wegstrecke zwischen Wohnung und Schule aus eigener Kraft, etwa zu Fuß oder mit dem Fahrrad, ohne zusätzliche Kosten zumutbar zurückzulegen können (vgl. Rux/Niehues, Schulrecht, 5. Aufl., Rn. 1341).

- 31 Schließlich bleibt es auch in Ansehung der staatlichen Zuwendungen zum Ausbildungsverkehr im öffentlichen Nahverkehr dabei, dass in Dresden wohnende Schüler der Sekundarstufe II im Vergleich zu Schülern der Grundschulen und der Klassenstufen 5 bis 10 der weiterführenden Schulen, die die für sie gemäß § 4 Abs. 1 Buchst. a und b SBS geltenden Mindestentfernungen erfüllen, ohne sachlichen Grund ungleich behandelt werden. Wie die Beklagte am Beispiel der Jahresfahrkarte 2016 der Dresdner Verkehrsbetriebe errechnet hat, ermäßigen sich aufgrund der Zuwendungen die Kosten einer Jahresfahrkarte für Schüler gegenüber denen einer Jahresfahrkarte um etwa 25 v. H. (von 565,80 € auf 424,20 €). Während es für Schüler der Sekundarstufe II, wie auch die Beklagte einräumt, erstattungsrechtlich damit sein Bewenden hat, erhalten Schüler der Klassenstufen 1 bis 4 und 5 bis 10 ebenso wie Schüler der Sekundarstufe II, deren Schulweg die Mindestentfernung von 35 km nach § 4 Abs. 1 Buchst. c SBS überschreitet, gemäß § 8 Abs. 1 SBS eine darüber hinausgehende Kostenerstattung in Form einer schuljährlichen Pauschale in Höhe von 50 v. H. des geltenden preisgünstigsten Tarifs der ermäßigten Schülerjahreskarte ($424,20 \text{ €} \times 50 \% = 212,10 \text{ €}$). Für diese Schüler beläuft sich die Erstattung auf insgesamt $[(565,80 \text{ €} - 424,20 \text{ €}) = 141,60 \text{ €} + 212,20 \text{ €}] = 353,70 \text{ €}$; dies entspricht einem Nachlass von ca. 62,50 v. H. und einem von den Eltern/Schülern zu tragenden Eigenanteil von ca. 37,50 v. H. Schülern der Sekundarstufe II aus Dresden wird, folgt man diesem Ansatz, lediglich ein Betrag von 141,60 € erstattet, was einem Nachlass von ca. 25 v. H. und, weil sie die schuljährliche Kostenpauschale nicht erhalten, im Ergebnis einem mit ca. 75 v. H. doppelt so hohen Eigenanteil entspricht. Ein Anspruch auf Beförderung und Kostenerstattung nach der Schülerbeförderungssatzung der Beklagten steht sonach nur Schülern der Grundschulen und der Klassenstufen 5 bis 10

der weiterführenden Schulen zu, nicht aber Schülern der Sekundarstufe II. Darin liegt eine gemessen an den Vorgaben des § 23 Abs. 3 SächsSchulG, der die Träger der Schülerbeförderung zur notwendigen Beförderung der Schüler der in ihrem Gebiet befindlichen Schulen und zur Erstattung der ihnen hierbei entstehenden Kosten verpflichtet, sachwidrige Ungleichbehandlung beider Schülergruppen.

- 32 Soweit Schüler, die - wie der Sohn der Kläger im Schuljahr 2014/2015 - in Dresden wohnen und die Sekundarstufe II eines Dresdner Gymnasiums besuchen, durch die Bestimmung einer Mindestentfernung zwischen Wohnung und Schule von 35 km in § 4 Abs. 1 Buchst. c SBS der Sache nach von jeglichen Beförderungs- und Erstattungsleistungen ausgeschlossen und auf den nicht erstattungsfähigen Erwerb einer (anderweitig ermäßigten) Schülerfahrkarte verwiesen werden, hat die Beklagte von dem ihr nach § 23 Abs. 3 Satz 2 SächsSchulG zustehenden Ausgestaltungsvorbehalt unter Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz in rechtswidriger Weise Gebrauch gemacht. § 4 Abs. 1 Buchst. c SBS ist daher unwirksam und nicht anzuwenden.
- 33 2. Die Kläger haben indes gleichwohl Anspruch auf Erstattung der geltend gemachten Beförderungskosten. Dieser ergibt sich unmittelbar aus § 23 Abs. 3 Satz 1 SächsSchulG und ist, weil § 4 Abs. 1 Buchst. c SBS unwirksam ist, nicht durch die von der Beklagten erlassene Schülerbeförderungssatzung beschränkt. Der Senat hält es für sachgerecht, auf die in § 4 Abs. 1 Buchst. b SBS für Schüler der Klassenstufen 5 bis 10 geregelte Mindestentfernung von 3,5 km zurückzugreifen und Schüler der Sekundarstufe II beförderungs- und erstattungsrechtlich in gleicher Weise zu behandeln.
- 34 Hieran ist der Senat nicht mit Blick auf das für Rechtssetzungsakte der Exekutive geltende normative Ermessen - hier: der Beklagten aus § 23 Abs. 3 SächsSchulG - gehindert. Zwar hat die Beklagte, worauf sie zu Recht hinweist, auch andere Möglichkeiten zur Beseitigung des Rechtsverstoßes als durch die Herabsetzung/Anpassung der Mindestentfernung an die in § 4 Abs. 1 Buchst. b SBS geregelte Mindestentfernung. Grundsätzlich können die Fachgerichte, wenn eine gesetzliche Regelung unter Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz eine Personengruppe benachteiligt, die Gleichheit nicht dadurch herstellen, dass sie selbst

diese Gruppe in die begünstigende Regelung einbeziehen. Etwas anderes gilt ausnahmsweise dann, wenn mit Sicherheit angenommen werden kann, dass der Gesetzgeber, hätte er den Verfassungsverstoß erkannt, die Regelung auf alle zu berücksichtigenden Gruppen erstreckt haben würde, oder wenn es verfassungsrechtlich geboten ist, den Verstoß gerade auf diese Weise zu beseitigen. Vergleichbares gilt für Rechtsverordnungen und Satzungen als Akte der Verwaltung. Bei einer gleichheitswidrigen Rechtsverordnung oder Satzung kommt eine gerichtliche Ausweitung der Begünstigung daher dann in Betracht, wenn das normative Ermessen des Verordnungs- oder Satzungsgebers rechtmäßig nur in diesem Sinne ausgeübt werden könnte oder wenn sich mit Sicherheit annehmen lässt, dass der Normgeber den Anforderungen des Gleichbehandlungsgebotes gerade in diesem Sinne Rechnung tragen würde. Weil Rechtsverordnungen und Satzungen der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen, findet die fachgerichtliche Zurückhaltung gegenüber der der Verwaltung vorbehaltenen gestalterischen Ermessensfreiheit im Gebot der Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, Art. 38 Satz 1 SächsVerf) eine zusätzliche Grenze (vgl. BVerwG, Urt. v. 25. Juli 2007, BVerwGE 129, 116, 125, 126 m. w. N. zur Rspr. des BVerfG und BVerwG; Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl., Art. 3 Rn. 43).

- 35 Ausgehend davon kann der Rechtsverstoß vor dem Hintergrund der den Trägern der Schülerbeförderung in § 23 Abs. 3 SächsSchulG auferlegten gesetzlichen Pflicht zur notwendigen Beförderung und Erstattung der dabei anfallenden Beförderungskosten hier nur durch die Gewährung einer Erstattung auch an die zu Unrecht ausgeschlossene Schülergruppe behoben werden. Der Erstattungsanspruch sollte nach dem Willen der Beklagten als Satzungsgeberin zwar gemäß § 4 Abs. 1 SBS durch die Festlegung von Mindestentfernungen eingeschränkt werden. Sind diese aber, wie hier § 4 Abs. 1 Buchst. c SBS, teilweise unwirksam, liegt es nahe, die Regelungen zu den Mindestentfernungen, die weiterhin Bestand haben, heranzuziehen. Ist für Schüler der Klassenstufen 5 bis 10 ein Schulweg von 3,5 km zumutbar, kann den älteren Schülern der Sekundarstufe II ein solcher Schulweg ebenfalls ohne weiteres zugemutet werden. Für eine unterschiedliche Behandlung beider Schülergruppen sind unter diesen Umständen keine tragfähigen Gründe erkennbar.

- 36 3. Der Sohn der Kläger erfüllt mit einer Schulweglänge zwischen Wohnung und Gymnasium von 7,6 km nicht nur die hier geltende Mindestentfernung von 3,5 km, sondern, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, dem Grunde nach auch die übrigen Voraussetzungen des geltend gemachten Erstattungsanspruchs. Die insoweit für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel im Schuljahr 2014/2015 angefallenen Kosten sind von der Beklagten daher im Rahmen von § 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Buchst. b, § 5 Abs. 1, § 6 und § 8 Abs. 1 SBS zu erstatten.
- 37 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 38 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. In Rechtstreitigkeiten aus dem Beamtenverhältnis und Disziplinarrecht kann auch die Abweichung des Urteils von einer Entscheidung eines anderen Obergerverwaltungsgerichts vorgetragen werden, wenn es auf dieser Abweichung beruht, solange eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in der Rechtsfrage nicht ergangen ist.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte

durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

In Angelegenheiten, die ein gegenwärtiges oder früheres Beamten-, Richter-, Wehrpflicht-, Wehrdienst- oder Zivildienstverhältnis oder die Entstehung eines solchen Verhältnisses betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind auch Gewerkschaften und Vereinigungen von Arbeitgebern sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände für ihre Mitglieder oder für andere Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder vertretungsbefugt. Vertretungsbefugt sind auch juristische Personen, deren Anteile sämtlich im wirtschaftlichen Eigentum einer dieser Organisationen stehen, wenn die juristische Person ausschließlich die Rechtsberatung und Prozessvertretung dieser Organisation und ihrer Mitglieder oder anderer Verbände oder Zusammenschlüsse mit vergleichbarer Ausrichtung und deren Mitglieder entsprechend deren Satzung durchführt, und wenn die Organisation für die Tätigkeit der Bevollmächtigten haftet. Diese Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Grünberg

Hahn

Henke

Beschluss

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 190,18 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG. Der Senat folgt der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die die Beteiligten keine Einwände erhoben haben.

2 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Grünberg

Hahn

Henke